



斩断祸根

——烟草控制全球化

根据世界卫生组织提供的数字，1998年，全球有4百万人死于与吸烟有关的疾病，预计到2020年，这一数字将增加一倍以上。根据哈佛大学克里斯托弗J. L. 默里(Christopher J. L. Murray)及世界卫生组织艾伦D. 洛佩斯(Alan D. Lopez)发表在1996年11月1日《科学》杂志上的一份报告，二十五年以内，吸烟将有望超过传染病成为全球第一致病和致死的原因。而发展中国家将首当其冲。尽管发展中国家的人均香烟消费量(二十世纪九十年代后期为1,370支)远远落后于发达国家的人均消费量(2,400支)，但前者呈上升趋势，后者出于对健康的顾虑，呈下降趋势。根据《世界卫生组织公告》2000年第78卷第4期的报告，按照目前的吸烟人口增长速度，中国29岁以下的3亿名男性中，大约有1亿人最后会被香烟夺去生命。该报告进一步说明：“跨国公司对新市场侵

略性的渗透，加上当地政府对贸易及投资政策限制的放宽，成为妨碍公共卫生团体有效实施烟草控制政策的原因之一。”

但是，情况可能很快就会改变。世界卫生组织正在制定世界烟草控制公约(Framework Convention on Tobacco Control, FCTC)。这个公约是用来限制全球的烟草增长和使用的国际公约。共有191个成员国参与了这项工作，其中有50个国家—包括5个联合国安理会常任理事国—承诺提供财政及政治支持。世界卫生组织总理事格罗·哈雷姆·布伦德兰(Gro Harlem Brundtland)说：“我们所面临的挑战是如何通过国际及各国内外途径的紧密配合来解决这一牵涉到不同国度、文化、社会及社会阶层的问题。”

烟草控制公约的政府间谈判团第一次会议是2000年10月份在瑞士日内瓦召开的。在此之前召开了两

次工作组会议及2000年世界卫生大会。世界卫生大会是世界卫生组织管理机构的年会。在这次会议上，大会起草了该协定的第一草案。第二轮谈判在2001年4月底进行。公约执行主席的备忘录(以下称备忘录)成为第二轮各方谈判细则的指导方针。主席对10月份谈判时各方所达成的共识作了一个总结。

公约的基础

位于华盛顿特区的世界卫生组织公约青少年抵制吸烟运动发起负责人朱迪·威尔肯菲尔德(Judith Wilkenfeld)说，FCTC的指导理论是认为吸烟是一个事关公众健康的问题，但FCTC联盟的1/3成员的主要目的是反对烟草种植对环境影响的环保团体，他们是来自于约40个国家的100多个非政府团体组成的一个很有影响力的游说团。

不管是公众健康问题，还是环保问题，烟草行业被看成是传播全球性疾病及破坏人类生存环境的恶魔。就象传染病一样，国界对于无孔不入的跨国烟草公司来说是毫无意义，因此，我们需要有一个国际法律条文。弗朗西斯·汤普森（Francis Thompson）说，这一要求在美国可能不象在世界其它国家和地区那样明显。汤普森是加拿大非吸烟者权利协会的政策分析家。他说，就拿实施香烟广告禁令来说吧，“如果我们以加拿大的英语读者为例，他们所读的杂志有一半是从美国过来的，因此，如果加拿大政府想要禁止香烟广告，那么他们就必须在边境挡住每一本美国杂志。这一方法显然是不可能的。”同样，通过国际协作，控制烟草产品的走私也要容易得多。

烟草控制公约的是受阿林 L. 泰勒（Allyn L. Taylor）发表在 1992 年《美国法律与医药杂志》（第 18 卷第 4 期）的一篇文章的启发。泰勒现供职于约翰斯·霍普金斯大学卫生与公众健康学院。他在文中指出，根据联合国宪章规定，世界卫生组织有权制定国际公约。而在此之前，世界卫生组织还未曾行使过这一权力。加州大学洛杉矶分校公共卫生学院的鲁思·里奥莫（Ruth Roemer）阅读了这篇文章后向泰勒建议，世界卫生组织这一权力可用来控制烟草的扩散。这一建议促成了他们共同起草了《烟草控制的国际策略》。该文章成为 1996 年世界卫生大会的背景文件。在这次世界卫生大会上，除了提出制定公约之外，还提出了控制烟草的其它策略。在这次大会上，加拿大政府提出，这项工作应从起草一个管制烟草的公约入手。世界卫生组织非传染病及心理健康部执行主任德里克·雅驰（Derek Yach）接着说，在 1998 年之前，这项工作一直缺乏财政及政治支持。在布伦德兰掌管世界卫生组织之后，她将烟草控制摆在了自己工作的重要的议程。“我们又回到了世界卫生大会，并迅速取得了广泛的支持。”雅驰说，“现在，我们的期限是在 2003 年之前正式批准这一公约。这

样的进程对公约来说是很快的。”协约各方将议定一个包含总体目标及义务的公约。同时，有的成员国还将针对一些存在争议的问题议定出更严格、更具体的协议。这些协议将作为整个公约的补充协议单独谈判并签署，并且不要求所有缔约国共同签署。各签约国代表将同意烟草控制公约的条款并努力寻求政府对公约的批准。

公约的原则

一系列指导各方进行谈判的指导原则已经确立，其原则包括：1) 应减轻烟草消费造成的影响并抑制烟草消费的增长；2) 应让使所有的人知道烟草的危害；3) 技术合作对于公众健康资源不足的签约国在建立管理烟草控制计划时是至关重要的；4) 对将来因实施烟草控制计划而改行的烟农提供财政支持是很重要的；5) 烟草控制措施不得被滥用作建立贸易壁垒的手段；6) 烟草行业应对其产品造成的伤害负责；7) 为了实现烟草控制公约的目标，全社会的参与是必要的；8) 烟草控制公约的条款应被视为各国采取更广泛措施的起点。

然而，就其目前形式来看，烟草控制公约还很模糊。“它主要提出了一个框架，一个工作流程，以及所针对的问题。但几乎不包含具体的义务。”威尔肯菲尔德说：“具体义务还有待于以后的协议来明确。”

烟草控制公约的出发点是，作为一个全球性协定，就应将重点放在全球性的烟草控制，不通过国际合作就无法实现或难以实现的那些方面，例如广告。英国的一个反对吸烟团体，吸烟与健康行动组织在 2000 年 10 月的谈判回合之前就在一篇文献中建议，各类问题应按照其处理时所涉及到的国际合作程度进行分类。该团体建议，有些问题，例如广告及走私，离开国际合作就无法解决。其它问题，如产品管理规定及成分标明问题，通过国际合作途径解决起来就更有效、更实际。还有其它问题，如被动吸烟及青少年吸烟问题，并没有明确

的国际通用指标。

公约的重点

广告和标签：广告是烟草控制公约所要考虑的一个最大的日益严重的问题，因为广告是推销烟草的一个主要手段，且可以轻易跨越地域界限。根据世界银行的普拉巴特·杰哈（Prabhat Jha）和乔伊·拜尔（Joy de Beyer）以及国际货币基金组织的彼得·S. 赫勒（Peter S. Heller）于 1999 年 12 月出版的《金融及发展》上发表的一篇文章的说法，对广告及促销的全面禁止可将所谓的“高收入国家”的烟草需求降低 7%。备忘录要求，禁止以儿童为广告对象，限制成人广告（包括优惠券、礼品、及退款等间接促销），不得赞助体育及文化活动，并着重强调应清除电视、互联网、杂志、及其它不受地域限制的媒体中的广告。

目前的烟草控制公约特别注重了以保护儿童为目的的措施，包括广告限制，禁止向儿童销售，禁止以散装或 20 支以下经济包装出售香烟，以及开展能使儿童认识到吸烟危害的教育。尽管这些条款似乎易于被接受，但也引起了一些争议。“将注意力集中于‘青少年’恰恰强调了吸烟代表‘成熟’的概念，这一概念对青少年极具诱惑力。”吸烟与健康行动组织在 2000 年 10 月份的摘要中提出警告：“控制青少年吸烟是唯一受烟草公司欢迎的烟草控制政策。这并不是巧合，这一控制政策实际上对烟草公司来说是一个很好的行销策略。”

另外，竞争性企业协会总理事长萨姆·卡兹曼（Sam Kazman）争辩说：“以保护儿童名义提出的广告限制实际上会严重削弱全部美国人的言论自由。我们的儿童受到的更大的威胁不是来自 Joe Camel（骆驼牌香烟的卡通人物），而是来自于宪法第一修正案的削弱。”竞争性企业协会（Competitive Enterprise Institute）是华盛顿特区一个为遇到法律难题的企业提供解决途径的非盈利性组织。

美国公众政策研究企业协会，一

个位于华盛顿特区的经济及对外政策智囊团，对烟草控制公约一律禁止在标签上暗示某一种烟草产品的危害要比其它产品小的做法提出批评。备忘录提到禁止使用“低浓度”及“淡”等暗示产品危害性较小的词汇，这将阻碍烟草公司开发较为安全的香烟品牌。该协会雇用的学者约翰·E·查尔菲(John E. Chalfee)在2000年3月对世界卫生组织的烟草控制公约进行评论时写道：“如果吸目前西方生产的香烟，将给大多数不发达国家的吸烟者带来许多直接的健康利益。从技术上来说开发出比目前任何产品都要安全的香烟是可行的——如果管理机构不加以阻挠的话。”他进一步写道，基于吸安全香烟的市场竞争只会使人们进一步认识到吸烟所造成的危害。

走私：许多反对吸烟人士认为，如果不进行国际合作，走私是很难控制的。汤普森说，有几个国家，特别是意大利，已经成为走私者的目地。他们的供货商从瑞士公开操作。在欧盟的压力下，这一形势最终得以改变。但在此之前，尽管瑞士也受到来自周边国家的压力，这一情况已经持续了许多年。汤普森说，由于实际犯罪行为并不发生在本土，瑞士把它看作是别国的问题。他同时指出，走私的成功取决于目标国的国内条件。如意大利，这个国家长期存在路边兜售的非法经营活动、它靠近公海、有大量的人口需要工作、以及政府的腐败等，助长了走私香烟得以在其国土销售。另一方面，西班牙长期以来也是走私者的目地，但现在情况也得到了控制。

汤普森说，与烟草公司的观点相反的是，价格差异并不是造成走私的原因。尽管有些香烟税种在欧洲是最高的，西班牙却一直是香烟走私者的首选目标。相反，法国对香烟征税很高，走私率却不高，这归功于执法力度较大。

为了防止走私，烟草控制公约要求，所有用于零售和批发的香烟产品的包装上应标明生产厂家名称、产品批号、生产日期、以及“仅供在[产品投放国]销售”的声明。烟草控制公约还要求禁止烟草制品的免税销售和免征

关税。这对控制走私来说是至关重要的，因为以整集装箱计的免税香烟会带给销售商带来了低成本，给走私分子有机可乘。同时，免税会给中间人带来了好处。

R. J. Reynolds 国际烟草公司对烟草控制公约原先针对走私的条款进行了抨击，称之为“成本抑制”条款，并特别指出，对香烟的流通情况进行广泛的登记是不可行的（原先的草案建议在每一支香烟上打上编号，备忘录未采纳这一建议）。根据 R. J. Reynolds 国际烟草公司提供的数据，全球每年香烟贸易流通量为5万亿支，且在到达消费者之前频繁易手。

征税及贸易：《金融与发展》所刊登的一篇文章指出，税收对于抑制消费者需求尤为有效。该文章称：“如果通过加税将全球香烟实际价格提高10%，那么按1995年算，至少有4千万烟民将戒烟，这样，至少可以将与吸烟有关的疾病的死亡数字降低1千万。”值得注意的是，得出这个结果的预测模型是一个普遍认为很保守的模型。

第一回合谈判之前的草案条款中曾要求将税率限定在每包香烟价格的2/3。但吸烟和健康行动组织代表认为，鉴于烟草控制公约牵涉面太广，这一要求不具备政治可行性。它后来由一条概括性条款代替。该条款规定“税率应足以促使烟草制品消费的稳步降低。”《金融与发展》所刊登的文章建议政策制定者们应参考那些控制烟草增长行之有效的国家所制定的税率，其税率一般定在香烟零售价的2/3—4/5之间。

根据有些观察家的观点，香烟的高额税收及政府对烟草公司的所有权是各国政府不太积极管制香烟的一个主要因素。1996年11月20日《华盛顿邮报》刊登的一篇文章估计烟草行业的利润及税收约占中国政府收入的1/8。1999年9月，在美国司法部就一起针对几家主要烟草公司的价值数十亿美元的诉讼立案的通告发布之后，竞争企业协会随即发表了新闻公报，称“烟草收入比烟草本身更容易让人上瘾”。

贸易限制问题：更确切地说，应该是发展中国家无力阻止发达国家烟草输出的无奈，一些反对吸烟人士为此而感到义愤填膺。1999年5月，马来西亚槟城消费者协会研究员玛丽·阿桑塔(Mary Assunta)对发展中国家无力阻止美国撬开他们的市场提出公开指责。她在1999年与世界卫生大会同时召开的卫生健康非政府组织论坛上的发言中说：“不管是单方面的贸易立法，如美国超级301法案，还是世界贸易组织，都不得被用作将烟草制品推向发展中国家的工具，协定应坚守这一原则。”反对吸烟人士则指责目前的公约偏向于保护贸易自由。吸烟与健康行动组织提出烟草控制公约不得成为任何贸易协定的附庸。

公约还责成各方对所有烟草制品的零售商实行许可证制度。对申领许可证设置必要的条件，再结合对违反许可证条例行为的一些处罚措施将有助于防止非法烟草贸易以及向未成年人的销售。

各地区的响应

汤普森说，签约各国都认为谈判的进展比预想得要顺利。烟草控制公约指导原则中所包含的有关补偿及义务的细节有待于召集一次法律专家专题讨论会，向政府间谈判团提供建议。

2001年初在约旦召开了一次单独专题讨论会。雅弛说，此次会议重点讨论了“起诉烟草工业的不同途径”。他还说，各国卫生部长已按地区分组对此问题进行了协商。2001年3月份在南非约翰内斯堡召开的一次会议形成了非洲各国的立场。相应的会议可能会在其它地区相继召开。

但是，即使取得全世界对烟草控制公约的广泛支持，获得美国的支持是关键的。雅弛说：“如果美国不批准烟草控制公约，那么，我们也无法强迫美国的烟草企业支付赔偿金（备忘录所要求的），除非我们能找到新的法律理论。”

—David C. Holzman
译自 Environmental Health Perspectives
109: A170—172 (2001)